

メキシコの天然ガス輸出をめぐる両国間の紛争(石油をめぐるメキシコと米国の関係 第3回)

著者	丸谷 吉男
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	6
号	2
ページ	22-27
発行年	1989-06-20
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006606

石油をめぐるメキシコと米国の関係

第3回



メキシコの天然ガス輸出をめぐる 両国間の紛争

丸谷 吉男

はじめに

1970年代の石油危機のさなかにメキシコは巨額の対外債務を導入し、新たに発見された巨大油田の開発と原油輸出入の拡大に国家の命運を託したが、その新油田が予想以上に多くの随伴ガスをもつ構造であったことが米墨間に天然ガス輸出をめぐる新たな問題を生み出した。今回は国際エネルギー情勢が急転しつつあった1970年代に一躍世界有数の石油大国となったメキシコと「エネルギーに飢えた米国」の間に展開されたこの紛争をいくつかの側面から検討することによって、今後の対ラテンアメリカ関係を考えるうえでの示唆を探ってみたい。

1 メキシコの天然ガスの特徴

1938年にメキシコ政府が石油の国有化を実施した時、その天然ガスの産出量は6600cfd（立方フィート／日）であったが、50年代のベルムードス総裁期には7億2000万cfd、79年には29億2000万cfdとなっていた。70年代の2度の石油危機の時期に急増し続けたメキシコの炭化水素確認埋蔵量は80年9月1日に601億バレル、そのうち3分の1が天然ガスと発表された。PEMEX（メキシコ石油公社）の換算率によれば約100兆cfとなり、日々産出されるガスの3分の2は石油に「随伴」し、しかもその大部分は新たに発見されたレフォルマ油田からである。在来油田のGOR（ガス・石油比率）は1000対1（原油1バレルにガス1000立方フィートを意味する）であったのに対してレフォルマ油田の平均値は2400対

1であった（一部の油井は6000～7000対1を記録した）。

このように、メキシコ南部のタバスコ州、チアパス州で発見されたレフォルマ油田のGORがきわめて高かったことから、PEMEXはガスの産出量が1980年に40億cfd、85年頃には54億cfdに達すると推定し、国内需要がそれらを吸収しえないとみて、余剰ガスの処理について緊急に対策を検討した。

第1の選択肢はPEMEXの石油化学部門の拡大であった。脱硫した随伴ガスは60%のメタンを含み、それはアンモニアとメタノールとして輸出されうるとみられたからである。PEMEXの6カ年計画は石油化学生産の3倍増をめざし、とくにカクツスのガス・スイートニング・プラントは35億cfdの処理能力と硫黄1300トン／日の生産能力によって西半球最大の規模をめざした。

また、コソリアカケのアンモニア工場はその生産能力を1976年の3000トン／日から1万3000トン／日に拡張され、世界一の規模となり、国内需要を充足したうえで輸出を行なうことによって価格を安定化させるものとみられた。レフォルマ油田から回収されるメタンがすべてアンモニア生産に向けられるならば、世界消費量の半分以上に相当する6万トン／日を生産しうるとみられた。しかしながら、77年当時40億ドルと見込まれたその投資額は、当時アンモニアの国際価格が低下したために採算上不利と判断された。

第2の可能性は、国内のエネルギー消費の構成を石油から天然ガスに代替することによって、輸出に向けうる原油の量を増やすことであった。こ

の戦略は石油による環境汚染が問題化していたモンテレイなど北部の諸都市では歓迎されたが、障害となる問題があった。それは、チワワ、トレオン、サルチャーヨなどの都市へ天然ガスを供給する能力が不足しており、そのためのパイプラインの能力拡張には多額の費用と時間を必要としたことであった。メキシコではエネルギーの補助政策をとっていたために、国内の天然ガス価格は1977年当時原油価格の約3分の1に抑制され、とりわけ政府機関が主要ユーザーであったことから、価格の引上げは困難であった。

第3のオプションは資源温存政策であった。これは大量の随伴ガスを出す油井を閉鎖したり、あるいはいったん抽出したガスを油井に再注入することを意味したが、外貨ニーズが高まるにつれて、油井の閉鎖は困難となり、またガスの再注入には1000cf当り80セントの費用を要したことが阻害要因となった(その費用はガスを米国のテキサスへ輸送するコストの2倍に相当した)。

第4の方策はLNG輸出の拡大であった。この場合には、ガスの処理と輸送のためにマイナス168度まで冷却し、陸上げ後に再処理する必要がある、その施設の経費(約75億ドル)が問題とされた。ちなみに1977年当時のLNG輸出に要するコストはmcf当り2.34ドルであったのに対して、米国へのパイプライン輸送のコストはわずか40セントであったから、mcf当りの価格を2.60ドルとすると、前者の27セントの利益に対して後者は2.21ドルの利益をあげることになり、パイプラインの優位が明らかとされたのである。もっとも、この27セントの利益はイラン、アルジェリアが欧州への輸出によって得ている利益に等しかったが、イラン、アルジェリアは他に適切な市場がなかったからやむをえずそのような低い利益を受け入れざるをえなかったものであって、メキシコはそのような不利な取引に入る必要はないとされた。

多額の投資を前提とするLNGの輸出協定は一般に長期契約とされ、20年以上にわたることが多いが、メキシコ側は大統領任期の6年を超える期間

を拘束する契約に抵抗する傾向が強い。また、施設の建設から輸出の開始までに6年余を要することもネックとなった。「石油の時代は約20年しか続かないであろうから、メキシコはその間に石油の需要増と価格上昇を利用して富を生産し続けねばならない」としていた政府首脳にとってはそのようなタイムラグは受入れ難かった。さらには、メキシコと日本の間の9700カイリの距離はロッテルダムへの5250カイリよりはるかに遠く、「メタンガスを日本へ経済的に輸出する可能性はゼロである」とされた。

第5は、石油の生産に随伴する天然ガスを燃焼することであった。PEMEXは1957～76年の間に約55億ドル相当の天然ガスを燃焼したと推定されていたが、76年についても随伴したガスのうち販売したのは3分の1で、4億7500万ドル相当のガスが燃焼されたため、かかる「浪費」に対してきびしい批判が高まりつつあった。したがって政府としても、天然ガスの燃焼という方策は回避する必要があるがであった。

第6の切り札として考えられたのが、毎年20兆cfという天然ガスを消費している巨大市場の米国へ余剰ガスを輸出するという構想であった。

2 天然ガス対米輸出「取引」の経緯

1970年代の石油危機のもとで、全世界の石油会社や専門家が「PEMEX詣で」をしたことは周知のとおりであるが、なかでも米国テネコ社の子会社のテネシー・ガス・トランスミッション社は最も熱心にアプローチし、77年上半期だけでも10余回にわたってPEMEXと接触し、天然ガスの対米輸出について協議していた。

1977年8月3日にPEMEXと米国のパイプライン6社(米国内31州を市場とした)の間で調印された「趣意書」はそのような一連の努力の成果であった。そのコンソーシアムに参加した米国企業のガス引取り比率は、テネシー・ガス・トランスミッション社37.5%、テキサス・イースタン・トランスミッション社27.5%、エルパソ・ナチュラル・

ガス社15%，トランスコンチネンタル・ガス・パイプライン社10%，サザン・ナチュラル・ガス社6.5%，フロリダ・ガス・トランスミッション社3.5%であった。この他にも多数の企業がこのコンソーシアムへの参加を希望していたが、その配給ネットワークの規模の大きい6社が勝ち残ったものであった。そして、あとは米国政府の承認を得るのみという段取りとなったのであった。

この「趣意書」の要点は次のとおりであった。

(1)当初の輸出量を5000万cfdとし、以後1979年までに20億cfdに増量すること(その量は米国の消費量の3%を上回る)、(2)協定の期間は6カ年とし、さらに6カ年の更新を可能とすること、(3)国内に緊急の必要が生じた時には、メキシコは輸出量の削減または輸出を中止しうることを、(4)天然ガスの価格はニューヨーク港におけるNo.2燃料油と同等とすること(したがって当初の価格はmcf当り2.60ドルとし、6カ月ごとに再更新すること)、(5)米国の会社は国内供給の利用の可否にかかわらず、メキシコの天然ガスの輸入を行なうこと(いわゆる“Take or pay”条項)。

この内容について、PEMEXのセラーノ総裁は「会社側はわれわれの価格を受け入れたほか、われわれは会社側の全面的協力を得ることができた」と議会で報告している。他方、テネシー・ガス・トランスミッション社のレイ社長もまた、「メキシコが当初から“最恵国待遇”を要求していたことからみるならば、会社側としては最高の取引条件を獲得しえたといえる」と胸を張って答えている。

この協定のなかで議論の焦点となったのは、レフォルマ油田から米国国境へのガス・パイプラインの建設であった。それはチアパス州カクツスを起点とし、カルデナス、コアツァコアルコス、ミナチトラン、ボサリカ、タムピコ、マデロを經由してタマウリパス州サンフェルナンドまで735マイルにわたって48インチ口径のパイプを敷設し、そこから2系統に分岐し、一方はモンテレイへ、他方はレイノサへ向けるものであった。

PEMEXは海上ルートによる輸送についても調査

したが、海上プラットホーム建設のコスト、人員配置の問題、外国の資材、技術の調達のコストを考慮して、採算上不利と判断した。陸上ルートの建設により2万4000～3万5000人の建設労働者の雇用が創出されることも、社会的・経済的利点として強調された。

ガス・パイプライン建設費の10億ドルについては、口径と距離が類似したアラスカ横断パイプラインの約90億ドル、アラスカのノース・スロープ(ブルドー湾からバルデスまで)からカナダを經由して米国にいたるパイプラインの約230億ドルに比較して好意的に評価された。

1977年9月1日、PEMEX総裁は、国内ナショナリスト、左派陣営からの反発を考慮して、「あくまでも余剰のガス」のみを輸出することを強調しつつ、サンフェルナンド(タムピコ北方200マイル、モンテレイ系統への連絡地点)までのパイプラインのルートを発表したが、それに対する反発は予想以上に大きかった。

この計画に必要とされるパイプ、資本財、技術については、国内産業の能力を大幅に上回るものであったために、エルバソ・ナチュラル・ガス社、テネコ社、ベクテル社など米国企業がエンジニアリング、建設などで協力することになっていた。

この計画の資金調達についても問題があった。1976年にメキシコが金融危機に陥り、ペソを大幅に下げ、IMFに支援を求めた時に、IMFは経済再建のための緊急政策の一端として、77年の対外債務導入額について30億ドルの上限を課していたため、パイプライン融資10億ドルを含めると、その他の部門の借入れが圧迫されることになったのである。IMFは数週間の検討ののち、その融資額を30億ドルに含めないこととしたが、その理由は、炭化水素の輸出を拡大することが、すでに300億ドルを上回った対外債務の負担軽減に寄与するということであった。

このIMFの対応をみて、各国の民間銀行と公的金融機関はただちに反応したが、その先頭に立ったのは米国輸出入銀行で、PEMEXに対して3億

4000万ドルの借款を提示している。その借款によって約4億ドルの米国の輸出が誘発されると見込まれた。同行はさらに、もう1件の2億5000万ドルの融資を承認し、それら2件の借款によって、米国内で4万人の雇用が創出されると見込んだのであった。

3 ガス・パイプライン構想への反応

メキシコでは半世紀余にわたって政権を支配してきたPRI（体制革命党）を中心とする独特の中央集権的権威主義体制のもとで、国家のエネルギー政策についても国民の支持を得てきたが、このガス・パイプライン構想に対しては予想をはるかに上回る批判が議会のみならず、PRI内部においても発生した。それは1960年代初めに、対キューバ政策をめぐる国内の世論が沸騰した時以来のことであった。

左派系野党PPSのメンドーサ党首は「米国人は現在ガス・パイプラインを欲しているが、かれらはやがて石油パイプラインを求めるであろう。そしてかれらがすべての天然ガスと石油を持ち去った時、口径48インチ、長さ1350kmの無用のパイプラインが残されるであろう」と警告した。

また、政府のエネルギー政策に対する最も強力な批判者であったカスティージョはガス・パイプラインをパナマ運河にたとえ、米国の海兵隊に占領される可能性が高い、危険な戦略的対象になると警告し、代案として、天然ガスを液化して最も高価に輸出するために、カリブ海の港までパイプラインを建設することを主張した。かれの「天然資源保護国民戦線」は社会の底辺の「持たざる者たち」に利益を及ぼすようなエネルギー政策を要求し、大きな反響を呼び起こした。

反対の声はPRI党内からも上った。ユカタン州出身のマンサニャ下院議員は、ガス・パイプライン建設促進のための法案をPRIが委員会審議を省略して成立させようとしたことについて政府を強く非難した。問題とされたのは、メキシコ革命の主要な成果である農地改革を成文化し、私有財産権

を規制した憲法第27条の改正案であり、それによりPEMEXは探査、開発などのために必要な土地を一時または永久的に占有または収用しうることになったのであった。そしてPEMEXは道路、プラットホーム、圧縮ステーション、パイプラインの用地として幅16.5フィート、長さ735マイルの土地の収用を計画した。マンサニャ議員はその行為を憲法違反ときめつけ、神聖なる農地改革の精神に反するものとして糾弾し、PRIからの脱党という異例の行動によって抗議の意志を強調した。その後2週間以内に、150の農家が収用された資産に対する補償の実施を求めてパイプラインの建設を阻止する実力行使を起こした。ベラクルス州のこの「エヒード」は、皮肉にもメキシコの土地改革、石油国有化の英雄として知られるカルデナス大統領にちなんで名づけられていた。

PPSのガルシア上院議員はほぼ同じ時期に政府が提案した鉱業法案に対して、外国企業がメキシコで新たに発見されたウランウムの開発に参加する可能性を高めるものとして非難した。

メキシコのジャーナリズムはその他多くの反対意見を取りあげたが、政府の閣僚のなかにも「疑問をもつ人々」がいたことは注目になる。たとえばエローレス内相のような長老、軍の首脳、とりわけLNGタンカーのためのベラクルス港の拡張を意図していた海軍将校などがあげられる。

これらの批判に対して政府は次のような反論を展開した。(1)液化施設、タンカー、深水港の建設には巨額のコストがかかる、(2)石油禁輸が実行された時にも、米国は軍を派遣したことはなく、アラブ諸国を軍事的に威嚇することもなかった、(3)カーター政権の人権外交からみて、領土的侵犯の可能性など考えられない、(4)米国の天然ガス輸入の33%をメキシコが供給するようになれば、メキシコの貿易の3分の2、外国投資の70%、観光収入の90%を占めている米国に対する従属関係を軽減することができる。

しかしながら、反対意見は鎮静化せず、大統領、エネルギー当局に対する風圧はいつそう高まった。

そこで、事態を重視した政府は作戦を転換し、米国のコンソーシアムとの間で協定を締結し、パイプラインを完成し、外貨収入を獲得し、その実績によって反対論を一挙に打破することを決定したのであった。それだけに、この協定に対する米国政府の対応にひとときわ熱い視線が注がれることになったわけである。

当時米国では、カーター政権が議会に提出した「エネルギー計画」をめぐる意見が対立していた。焦点となったのは、天然ガス価格を国内原油の平均価格に基づいて1.75ドル/mcfに引き上げることを求めた点であった。新たに発見されるガスや国際的に取引されるガスについて段階的に規制を緩和し、1984年12月31日までに規制を全廃するとされていたが、国内生産者が1.75ドルしか支払われない時に、メキシコに対して2.60ドルを支払うことは不相当とみられた。

次の問題は、米国中西部諸州で販売されていたカナダの天然ガスが2.16ドルで輸入されていたこととの比較感から生じた。もしメキシコに対して2.60ドルを支払えば、年間1兆cfを供給していたカナダの会社が価格引上げを要求することは必至とされたからである。米国輸出入銀行を監督する立場にある国際金融委員会のスティーブンスン委員長(民主党)はメキシコに対する輸銀の5億9000万ドルの融資について、「米国のエネルギー輸入にとってきわめて不合理な価格を前提としているPEMEXのガス・プロジェクトに対する融資は危険な前例となる」という趣旨の決議案を提出するとともに、1.75ドルでもメキシコは十分に利益をあげることができるのであるから、その上の85セントは「丸もうけ」となる一方、米国にとっては年間6億2000万ドルの外貨負担を付加すると主張し、輸入価格についてエネルギー省の厳格な審査を求めた。

スティーブンスンは政府、銀行の方針に対する意見は述べたものの、ベンツェン上院議員(テキサス州選出、民主党)やガス産出諸州選出議員の立場を考慮してそれ以上の行動には出なかった。しか

し、当時輸銀はその定款の改正について議会の承認を必要としていたために、大きな影響を受け、1977年11月30日に、対PEMEX借款の無期限延期を発表した。この融資はその後最終的に承認されることになったが、米国議会におけるこれら一連の動きはメキシコ側に大きな反響を生み出した。

天然ガス輸出問題を紛糾せしめたもう一つの要因はカーター政権の行政改革に関連していた。カーター政権は発足後数カ月を経ずしてエネルギー省(DOE)を新設し、連邦エネルギー管理局、エネルギー研究開発局、連邦電力委員会その他の関係機関の機能とスタッフを統合した。この新機構は約2万人の職員を擁したが、官僚制に伴う対抗意識や責任系統のあいまいさ等により混乱を招くことになった。エネルギー分野においては、DOEの経済規制局(ERA)と連邦エネルギー規制委員会(FERC、連邦電力委員会の後身)の2機関が天然ガス問題についての管轄権をもつことになり、前者は国際収支、供給の確保、輸入価格など全般的エネルギー政策を担当し、後者はガスの輸入先、施設の立地・建設・オペレーション、販売価格を担当し、ERAがプロジェクトを承認した後にFERCが関与することとなった。

その結果、ERAに対する不満が高まる一方で、FERCの活動は停滞、行きづまりに当面することになった。ちなみに、1978年にFERCは7125件の提訴に関与し、同年末になってもなお6833件が未解決であった事実が事態の深刻さを端的に示していた。さらに、環境保全に対する関心が高まるなかで、たとえメキシコ国内の問題とはいえ、ガス・パイプライン建設の環境への影響についての調査が必要とする世論の高まりが事態をいっそう複雑化せしめた。

4 両国政府間交渉

米国のエネルギー省、国務省はメキシコ政府との直接交渉によって事態を開解することにした。天然ガスについての最初の政府間交渉は1977年4月にPEMEX総裁がシュレジンガー長官に輸出の意

図を告げたことに始まり、6月1日にはメキシコの国有財産省ウルマン次官が米国代表団を招へいする書簡をエネルギー長官に送っている。そして6月27日にセラーノ総裁、オテイサ国有財産相がワシントンで米国代表と会談を行なった。この時米国代表は、(1)米国政府はプロジェクトの価格面について承認しなければならないこと、(2)価格がカナダのガスの価格2.16ドル/mcfを上回る場合、あるいはエスカレーション条項がニューヨーク港での燃料油価格とリンクされる場合には、問題が生ずることなどを強調した。

同年7月の両国間会合において米国政府は天然ガス輸入に関する規制問題を説明し、1939年の「天然ガス法」の輸入価格に関する規定から判断して、国内ガス価格1.75ドル、カナダ・ガスの輸入価格2.16ドルからみてメキシコのガス価格は規定に抵触するとした。

米国政府はこのような説明によって問題の複雑さがメキシコ側に理解されたと考えていたが、PEMEXと米国企業6社は1977年8月3日に前出の「趣意書」に調印し、企業グループは8月11日に連邦電力委員会に輸入申請を行なったのであった。米国政府は、2年後に現実にガスが輸入されるまでの間の国際価格の変動に期待するほかないと示唆するとともに、石油カルテルも第三者も2国間協定によって価格を決定すべきではないことを強調した。

1977年12月21日のセラーノ総裁、ガルシア外相、シュレジンガー長官の会談において、メキシコは再度ガス価格とNo.2燃料油価格のリンクを求めたが米国はそれを拒否し、代案としてNo.6燃料油とのリンクを主張した。冬の需要期がくれば米国が軟化すると考えたメキシコが妥協を拒んだため、交渉は物別れとなり、PEMEXは12月22日、同年末に期限切れとなる「趣意書」を更新しないことを

表明した。その理由は、内政不干渉の立場から米国内のエネルギー論争に介入しないということであった。

メキシコ国内には「米国はメキシコ政策、とくに不法移民対策の一環としてガス取引を利用している」という声が高まったが、ガルシア外相は「メキシコ政府は圧力を受けたり、強要されることはなく、ホワイトハウスが天然ガス取引で最終的利益を得るための口実として不法労働者問題を利用することを許さない」と主張した。

米国政府の干渉によって資源の供給確保が妨げられたことに激怒したガス会社グループは1977年12月17日にエネルギー庁長官に会談を求めていたが、その会談が78年1月5日まで3週間ペンディングにされたことが怒りをさらに高めることになった。この会談で、長官は、(1)メキシコの価格を認めたならば、カナダが同じ要求をしてくること、(2)米国の「エネルギー法」の根幹をゆるがすことになること、(3)代替市場がないことからみて、メキシコはガスを米国に売るしかないこと、などを指摘し、非妥協的姿勢を維持した。

会社側のレイ代表は、シュレジンガー長官がその契約の申請がDOEに提出される以前に「新聞にリークすることによって不法に振舞った」として非難するとともに、カナダの価格引上げ要求については、メキシコのガス問題とはかかわりなく、不可避であると主張し、メキシコのガス価格とNo.2燃料油価格のリンクについても、OPECの価格決定への従属を強めるとする米国政府の主張に反論した。

ことここにいたって、メキシコの天然ガス輸出問題は米国エネルギー当局、メキシコ石油当局、米国ガス会社グループをまきこんだ三つ巴の争いとなり、完全なデッドロックに陥ることになったのであった。

(まるや・よしお/国士館大学教授)